

Jarosław Wenderlich

DSP.INT.4816.324.2020

Pan
Aleksander Pocięj
Przewodniczący Komisji
Praw Człowieka, Praworządności i Petycji

Szanowny Panie Przewodniczący,

w odpowiedzi na pismo DPS.DKS.KPCPP.0330.30.2020, przy którym przesłano petycję w sprawie *podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej zmiany art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 25 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela*, niniejszym przedstawiam stanowisko Departamentu Prawnego w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Petycja dotyczy nowelizacji przepisu art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 22 listopada 2002 r. *o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela* (Dz. U. poz. 1955). Na wstępie należy wskazać, iż przepisy ww. ustawy stanowią wykonanie zapisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie bowiem z art. 228 ust. 1 Konstytucji RP, w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny: stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej. Z art. 228 ust. 3 Konstytucji RP wynika z kolei, że w przypadku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela. Ponadto, na podstawie ust. 4, w ustawie mogą zostać określone podstawy, zakres i tryb wyrównywania strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela. Ten przepis Konstytucji znajduje z kolei odzwierciedlenie w art. 2 ustawy. Z przepisów Konstytucji oraz ustawy wynika zatem wprost, iż naprawieniu podlegają

zatem wyłącznie straty o charakterze majątkowym¹, jakie mogą zostać spowodowane, po pierwsze w czasie trwania stanu nadzwyczajnego i po wtóre na skutek zgodnego z prawem ograniczenia praw i wolności jednostki przez działania lub zaniechania organów państwowych. Zgodnie z tymi przepisami odszkodowanie obejmuje wyrównanie straty majątkowej, bez korzyści, które poszkodowany mógłby osiągnąć, gdyby strata nie powstała. Ponadto, do odszkodowania mają zastosowanie przepisy Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem art. 415–420.

Petycja zmierza do zmiany brzmienia art. 2 ust. 2 ustawy o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela w następujący sposób: „odszkodowanie, o którym mowa w ust. 1, obejmuje wyrównywanie straty majątkowej, bez korzyści, które poszkodowany mógłby osiągnąć, gdyby strata nie powstała. Odszkodowanie podlega pomniejszeniu o wartości jakie uzyskał poszkodowany od Skarbu Państwa w następstwie skorzystania z ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw.”.

Ustosunkowując się do przedstawionej w petycji propozycji należy dokonać analizy zasad dotyczących ustalania odszkodowania za poniesione wprowadzonymi ograniczeniami (związanymi z wprowadzonym stanem nadzwyczajnym) szkody/straty. Przechodząc na grunt prawa cywilnego, przede wszystkim, należy wskazać, iż przyjmuje się, że pojęcie „wyrównania straty majątkowej” (którym posługuje się art. 2 ust. 2 ww. ustawy) powinno wiązać się z pojęciem „słusznego odszkodowania”, o którym mowa m.in. w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Pojęcie „słusznego odszkodowania” nie może natomiast być utożsamiane z wynagrodzeniem straty. Pojęcie odszkodowania użyte w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP wskazuje na odszkodowawczą naturę świadczenia (*verba legis*) należnego poszkodowanemu wskutek legalnego wyłączenia. Istotą odszkodowania jest natomiast wynagrodzenie szkody, czyli przyznanie świadczenia ekwiwalentnego. Jak wskazuje P. Kociubiński „brzmienie art. 228 ust. 4, stanowiącego o „wyrównaniu strat majątkowych”, odnoszących się, (...), wyłącznie do *damnum emergens*, a to ze względu na niemożliwość wyrównania utraconych korzyści, lecz

¹ T. Suchar, Odpowiedzialność odszkodowawcza za straty majątkowe wynikające z ograniczenia praw w czasie stanów nadzwyczajnych, *Nieruchomości* 2010, nr 11, Legalis.

co najwyżej ich wynagrodzenia (...)². Z kolei zdaniem prof. dr. hab. R. Hausera i prof. dr. hab. A. Wróbla „Konstytucja RP wskazuje, że w ustawodawstwie zwykłym może być zagwarantowane prawo do odszkodowania za straty związane z ograniczeniami praw i wolności jednostki wskutek wprowadzenia stanów nadzwyczajnych. Norma konstytucyjna nie rozstrzyga samodzielnie sposobu ukształtowania tej odpowiedzialności, z wyjątkiem zakresu odszkodowania – przesądza, że odszkodowanie powinno się ograniczać do „straty”. Normę konstytucyjną wykonuje ustawa z dnia 22 listopada 2002 r. *o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela*. Zgodnie z art. 2 tej ustawy każdy, kto poniósł stratę majątkową w następstwie ograniczenia wolności i praw człowieka w czasie stanu nadzwyczajnego, może dochodzić od Skarbu Państwa stosownego odszkodowania. Odszkodowanie obejmuje wyrównanie straty majątkowej, bez korzyści, które poszkodowany mógłby osiągnąć, gdyby strata nie powstała. Jest to odpowiedzialność za czyn własny, oparta na zasadzie słuszności.”³

Na marginesie można wskazać, iż już w uzasadnieniu do przedmiotowego projektu ustawy *o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela* wskazano, że „użyte w art. 228 ust. 4 Konstytucji RP określenie „wyrównywanie strat majątkowych” przesądza o zakresie przedmiotowym ustawy, która dotyczyć może wyłącznie odszkodowania przysługującego w razie powstania szkody określanej jako *damnum emergens* w rozumieniu art. 361 § 2 Kodeksu cywilnego, a więc polegającej na rzeczywistej zmianie stanu majątkowego poszkodowanego. Z tego względu poza zakresem ustawy pozostaje szkoda określana jako *lucrum cessans*, tj. utrata spodziewanych korzyści.” (druk 17 IV Kadencja Sejmu RP). Ugruntowane zatem jest twierdzenie, iż odszkodowanie przewidziane w ww. ustawie ograniczone jest do straty rzeczywistej *damnum emergens*, nie obejmuje natomiast *lucrum cessans*, czyli szkody polegającej na utraceniu spodziewanych korzyści. Wyrównaniu podlegają straty powstałe wskutek np. zakazów lub nakazów prowadzenia określonego rodzaju działalności gospodarczej, wykorzystania, bez zgody właściciela lub innej osoby uprawnionej, nieruchomości i rzeczy ruchomych, dokonania przymusowych rozbiórek i wyburzeń budynków lub innych obiektów budowlanych albo ich części itd.

² Kociubiński Piotr, Powojenne przekształcenia własnościowe w świetle Konstytucji. Opublikowano: LEX 2013

³ Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej w System Prawa Administracyjnego. red. prof. dr hab. R. Hauser, prof. dr hab. A. Wróbel. Legalis

W kwestii wskazania zasad ustalenia należnego odszkodowania za wyrównanie strat majątkowych przede wszystkim należy wskazać, iż zgodnie z przyjętą zasadą ustalenie wysokości szkody dokonuje się przy użyciu metody dyferencycyjnej (różnicy). Polega ona na porównaniu stanu majątkowego poszkodowanego istniejącego przed zdarzeniem wyrządzającym szkodę i stanu majątkowego, który powstał wskutek tego zdarzenia. Dodatkowo w sytuacjach, w których istnieje tożsamość zdarzenia szkodzącego, tj. zarówno szkoda, jak i uzyskana korzyść są normalnymi następstwami tego samego zdarzenia, ma zastosowanie tzw. kompensacja tj. zasada – *compensatio lucri cum damno* – zgodnie z którą „przyznanie poszkodowanemu odszkodowania nie może prowadzić do sytuacji, w której poszkodowany otrzyma od obowiązującego do naprawienia szkody świadczenie przenoszące rozmiar doznanego uszczerbku. Stawia to przed organami orzekającymi obowiązek uwzględniania przy ustalaniu wysokości odszkodowania zasady *compensatio lucri cum damno*. (...) Normatywne oparcie dla zastosowania zasady odliczenia od odszkodowania korzyści, które odniósł poszkodowany z faktu wyrządzenia mu szkody, znajdują się w treści art. 322 KPC⁴. Analogicznie tę kwestię ujęto w wyroku Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 6 marca 2019 r. I CSK 87/18: „Aby szkoda majątkowa, której wysokość sąd ustala w chwili orzekania (art. 316 § 1 KPC), została naprawiona w całości (art. 361 § 2 KC), a przyznane odszkodowanie nie przekraczało jej rozmiaru, należy przy ustalaniu szkody uwzględniać nie tylko zdarzenia, które zwiększają jej rozmiar, ale i zdarzenia, które rozmiar ten zmniejszają. Podkreśla się przy tym doniosłość aspektu słusznościowego przy ustalaniu rozmiaru szkody, związanego ściśle z funkcją odszkodowania; względami tymi uzasadnia się dopuszczalność *compensatio lucri cum damno*. Wyrównanie korzyści z uszczerbkiem nie oznacza zmniejszenia odszkodowania ani jego miarkowania, lecz stanowi element ustalania zakresu prawnie relewantnego uszczerbku w mieniu poszkodowanego. Odszkodowanie ze swej natury ma przywrócić równowagę w majątku poszkodowanego. Nie powinno zatem prowadzić do uzyskania korzyści równoznacznych z bezpodstawnym wzbogaceniem.”,

Ograniczenia w działalności gospodarczej i zawodowej związane ze stanem epidemii COVID-19 były wprowadzane na podstawie przepisów ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. *o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1239, z późn. zm.). Równocześnie, w ślad za wprowadzonymi ograniczeniami i z uwagi na ich

⁴ 4 Art. 361 Kodeksu Cywilnego T. I red. Pietrzykowski 2020, wyd. 10/Banaszczyk

konsekwencje, wprowadzono mechanizmy wsparcia finansowego – wielokrotnie zmienianą ustawę z dnia 2 marca 2020 r. *o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych* (Dz. U. poz. 1842, z późn. zm.).

Na podstawie przytoczonych powyżej zasad wsparcie finansowe udzielone na podstawie przepisów ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, w każdym przypadku powinno zostać zaliczone na poczet ustalonej wysokości odszkodowania (wynika to nawet z obecnego brzmienia art. 2 ust. 2 ustawy).

Ponadto należy zwrócić uwagę, iż proponowana w petycji zmiana ma charakter jednostkowy tj. odnosi się do konkretnego wsparcia finansowego udzielonego na podstawie przepisów o charakterze incydentalnym, natomiast ustawa z dnia 25 listopada 2002 r. *o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela*, jest regulacją ogólną/powszechną.

Z wyrazami szacunku

Jarosław Wenderlich

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/